

KEBIJAKAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT TERHADAP COUNTER TERRORISM PADA MASA KEPEMIMPINAN OBAMA

Oleh:

Arya Hamsul Jamil

Pembimbing : Faisyal Rani, S.IP, MA

Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik
Universitas Riau
Kampus Bina Widya Km 12,5 Simpang baru –Pekanbaru 28293

Abstract

In November 2009, Barack Obama inaugurated as the 44th US President switching the George W. Bush leadership in US. In his leadership, Obama declared to continue the GWOT (Global War on Terror) Bush strategy to counter the terrorism. The big differences between Obama GWOT and Bush is the on his order to closed the Guantanamo jail and to drag all US troops from Iraq. Many criticized the tariffs as a protectionist move by the China, because in recent years, the United States placed tariffs on one China infant industry with same reason. The focus of this research is to analyze the real motif China placed tariff on broiler chicken product from U.S. Are this have any reason connected to U.S placed tariff on China infant industry. This research uses Llyod Jensen - the Decision Making Theory related to individual level analysis which concern to leadership behavior as an effective element in decision making process and determining foreign policy. This research is Qualitative research which is used by library observation. The result of this research prove that there's several factor that determining Obama decision making process on counter-terrorism. In Obama GWOT focus the invasion on Pakistan and Afghanistan switching the war on Iraq and Afghanistan. Bush so much influenced by the used of military forced against Al-Qaeda, while Obama bringing a concept of Smart Power using by the blend of hard and soft power.

Keywords: Foreign Policy, Global War on Terror, Smart Power

PENDAHULUAN

Penelitian ini merupakan suatu studi perbandingan kebijakan luar negeri yang diambil oleh Amerika Serikat dalam isu melawan terorisme. Studi ini memfokuskan penelitian kepada kebijakan melawan terorisme era Presiden George Walker Bush dan setelahnya yaitu pada era pemerintahan Presiden Barrack Obama. Penelitian ini menarik untuk diangkat karena didalam

proses pembuatan kebijakan luar negeri dapat dilihat pengaruh kepemimpinan seorang aktor yang memimpin suatu negara.

Amerika Serikat mulai tanggap terhadap isu terorisme sejak terjadinya penyerangan terhadap menara kembarnya yaitu WTC (*World Trade*

Center) dan pentagon di New York dan Washington DC pada 9 September 2011 dan menewaskan 3.000 orang. Pada saat itu, wacana tentang terorisme menjadi perhatian Presiden Bush dan membuatnya mengeluarkan kebijakan luar negeri *War on Terror* yang bekerjasama dengan Inggris serta didukung oleh NATO (*North Atlantic Treaty Organization*). Kebijakan luar negeri *War on Terror* pada intinya merupakan pernyataan tegas Presiden Bush bahwa AS akan menghadapi terror melalui jalan militer.

Sejak tahun 2001 sampai akhir kepemimpinannya pada tahun 2009, AS melangsungkan invansi militer terhadap Afghanistan dan Irak yang diindikasikan sebagai tempat bersembunyi dalang dari penyerangan 9/11 yaitu Osama bin Laden dan tempat berlatihnya ribuan teroris yang tergabung dalam organisasi militant Islam yaitu Al-Qaeda. Beberapa tindakan Bush didalam kebijakan *War on Terror* nya adalah: 1) Bush dengan segera membentuk Kabinet Perang Khusus untuk menangani penyerangan 11 September; 2) Resolusi bersama untuk menyepakati penggunaan jalur militer dalam menangani penyerangan 11 September ditandatangani Bush pada tanggal 18 September 2001; 3) *Operation Enduring Freedom* diluncurkan pada tanggal 7 November 2001, yaitu dengan mengerahkan pasukan khusus AS bersama dengan tim CIA memburu pejuang Taliban dan Al-Qaeda melalui serangan udara; 4) awal tahun 2002, *Operation Anaconda* diluncurkan untuk memusnahkan Taliban dan menemukan Osama bin Laden yang melarikan diri ke Pakistan. Ini terangkum dalam kebijakan luar

negeri Bush yang dikenal dengan sebutan *War on Terror*¹.

Berbeda dengan Bush yang memanfaatkan jalur operasi militer sebagai strategi melawan terorisme, pada pemerintahan Barrack Obama dalam pidatonya pada tanggal 1 Agustus 2007 menyatakan bahwa ia akan membawa perubahan kepada AS dalam merespon insiden 9/11 yaitu melalui peningkatan kapasitas sipil². Tema *War on Terror* Bush dengan segera digantikan dengan sebuah komitmen strategi melawan ancaman terorisme baru yang terangkum didalam kebijakan luar negeri *Smart Power*. Apabila strategi yang cenderung memanfaatkan militer dikenal dengan istilah *hard power* maka ini merupakan pergeseran strategi lama *hard power* menuju kearah strategi baru *smart power* yaitu *soft power* yang lebih memperkuat peran sipil dikombinasikan dengan *hard power* sebagai alat pendukung.

Strategi *smart power* Barrack Obama diantaranya mencakup beberapa tindakan yaitu: 1.) pembentukan CRS (*Coordinator for Reconstruction and Stabilization*) sebagai tim khusus yang akan melaksanakan dan merencanakan kegiatan didalam strategi *smart power*, dan militer hanya berperan sebagai aktor pendukung; 2) mengembangkan metode negosiasi dengan Taliban; 3) tahun 2009 AS berkomitmen untuk memperdalam hubungan dengan dunia muslim dan mendefinisikan kembali kebijakan terhadap Timur Tengah.

¹ George W. Bush: *Foreign Affairs*, diakses dari: (<http://militercenter.org/president/biography/gwbush-foreign-affairs>, pada 14 Februari 2017

² Jose Luis Valdes, dkk, *Saving the Homeland: Obama's New Smart Power Security Strategy*, diakses dari: (<http://www.revistascisan.unam.mx/Voices/pdfs/9221.pdf>), pada 14 Februari 2017

RUMUSAN MASALAH

Bagaimana perbandingan kebijakan luar negeri AS melawan terorisme pada masa kepemimpinan George W. Bush dengan Barrack Obama?

KERANGKA TEORITIS

1. Tingkat Analisa Negara Bangsa

Penelitian ini menggunakan tingkat analisa individu yang berarti subjek dari penelitian adalah Presiden George W. Bush dan Barrack Obama dalam peralihan kepemimpinan dan caranya dalam menangani ancaman terorisme. Penelitian ini akan meninjau kaitan pembuatan kebijakan-kebijakan luar negeri keduanya dan pengaruhnya terhadap individu tersebut.

2. Teori Politik Luar Negeri

Lloyd Jensen, melalui teorinya yaitu *The Decision Making* menyatakan bahwa, tindakan internasional dapat didefinisikan sebagai sekumpulan keputusan-keputusan yang dibuat oleh unit-unit politik domestik yang diakui, dimana para pemimpin negara (baik individual maupun berkelompok) bertindak sebagai aktor-aktor utama dalam proses pengambilan keputusan tersebut³. Perspektif ini memberikan penekanan utamanya pada analisis jaringan birokrasi organisasi dengan prosedur-prosedur kelembagaannya⁴. Analisis-analisis dalam perspektif ini

berhubungan dengan struktur dan proses dari pengambilan keputusan politik luar negeri sampai kepada analisis keputusan-keputusan tertentu⁵, sehingga aktivitas analisisnya berada pada pembukaan kotak hitam (*blackbox*) dari perspektif analisis adaptif dan perspektif strategi.

Teori ini relevan dipergunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian karena pada teori ini peranan kepemimpinan persepsi, dan sistem kepercayaan dari para pembuat keputusan, arus informasi di antara mereka, dan dampak dari berbagai kebijakan luar negeri terhadap pilihan pilihan mereka merupakan faktor-faktor penting untuk menjelaskan pilihan-pilihan kebijakan luar negeri yang diambil oleh suatu negara⁶. Teori ini menyatakan bahwa faktor apapun yang menjadi determinan dalam politik luar negeri akan diperhatikan dan dipertimbangkan oleh para pembuat keputusan (*decision-makers*). Kelebihan model ini yaitu dimensi manusia dianggap lebih efektif dari proses politik luar negeri itu sendiri. Maka itu faktor-faktor paling penting yang dapat menjelaskan pilihan-pilihan politik luar negeri adalah:

1. Motivasi dari para pembuat keputusan (nilai-nilai dan norma-norma yang dianut)

³Lloyd Jensen. 1982. *Explaining Foreign Policy*. New Jersey, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, hal.7.

⁴Anderson Paul A. 1987. "What Do Decision Makers Do When They Make a Foreign Policy Decision?The Implications for the Comparative Study of Foreign Policy", in Charles E. Hermann, Charles W. Kegley Jr., and James N. Rosenau, eds., *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston, Unwin,hal. 285-308.

⁵John P. Lovel. 1970. *Foreign Policy in Perspective: Strategy, Adaptation, Decision Making*. NewYork, Holt, Rinehart and Winston, Inc., hal. 59.

⁶Richard C. Snyder, H.W. Bruck, and Burton Sapin, eds., *Foreign Policy Decision-Making: Analytical perspective to the Study of International Politics*, New York, The Free Press, 1962 ; ValerieM. Hudson, Derek H. Chollet, and James M. Goldgeier, *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*.New York, Palgrave Macmillan, 2002.

2. Arus informasi diantara mereka (jaringan informasi)
3. Pengaruh dari berbagai politik luar negeri terhadap pilihan mereka sendiri
4. Keadaan atau situasi untuk mengambil keputusan (*occasion for decision*) yang
5. Mengacu pada sifat-sifat khusus situasional yang ada pada waktu keputusan itu
6. Dibuat, apakah sedang dalam keadaan krisis atau tidak.

3. Perspektif Behavioralis

Perspektif behavioralis sebenarnya sebuah perspektif yang ingin meletakkan ilmu politik juga dalam studi hubungan internasional sebagai perspektif yang berusaha meningkatkan kualitas ilmiah dalam studi politik sendiri. Ambisi ini membuat para penstudi ilmu hubungan internasional ingin memformulasikan hukum-hukum yang objektif yang dapat dibuktikan, dengan tugas utamanya adalah mengumpulkan data empiris tentang hubungan internasional, sehingga behavioralis tidak menyediakan tempat bagi moralitas atau etika dalam studi Ilmu Hubungan Internasional, sebab nilai-nilai tidak dapat dipelajari secara objektif, yakni secara ilmiah.

Penelitian ini mempergunakan perspektif behavioralis karena perspektif ini mempunyai pemikiran pokok dalam model analisa masalah yaitu melalui pemahaman terhadap perilaku manusia, individu maupun kelompok. Perspektif ini mempercayai bahwa melalui teknik mempelajari perilaku manusia akan lebih menunjukkan hasil pasti dari hal yang diamati⁷. Sebagai kaitan dengan proses pembuatan kebijakan, perspektif behavioralis lebih menyarankan metode penganalisaan terhadap sikap atau

perilaku pemimpin negara dalam menjalankan negara, daripada negaranya atau kebijakannya tersebut. Negara bukan titik sentral dalam pembahasan behavioralis tetapi perilaku aktor negara, tidak hanya perseorangan, tetapi termasuk organisasi kemasyarakatan, kelompok elit, gerakan masyarakat, atau masyarakat politik.

ANALISIS FAKOR YANG MENYEBABKAN PERUBAHAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI COUNTER-TERRORISM PADA PEMERINTAHAN PRESIDEN OBAMA

Presiden dalam menetapkan suatu kebijakan luar negeri pun dipengaruhi oleh beberapa faktor atau pilihan-pilihan yang menurut Llyod Jansen terbagi atas: 1) pengaruh 1) nilai atau norma yang dianutnya; 2) arus informasi yang mereka terima; 3) pengaruh dari berbagai politik luar negeri terhadap pilihan mereka sendiri; 3) keadaan atau situasi pengambilan keputusan; 5) sifat-sifat situasional; dan 6) dibuat apakah sedang dalam keadaan krisis atau tidak. Pada kebijakan untuk melanjutkan GWOT Bush oleh Presiden Barack Obama difokuskan kepada bagaimana AS harus kembali kepada tujuan awal pembentukan GWOT, menyimpan dana, dan mengembalikan kehormatan nasional.

Faktor Image

Citra, *image*, atau pandangan dapat menjadi salah satu faktor yang dimaksud oleh Llyod Jensen sebagai suatu pengaruh dari berbagai politik luar negeri terhadap pilihan Obama sendiri. Sebagai sebuah negara adidaya, AS dituntut untuk mampu menunjukkan kemampuan dalam memegang kekuasaan dan hegemoni mereka akan

⁷ *Ibid.*,

semakin banyak mengalami tantangan, mengingat Amerika masih merupakan kekuatan yang harus diperhitungkan setelah tahun 1990-an.

Secara luas, kebijakan luar negeri Bush yang paling dikritik selama masa jabatannya adalah *Global War on Terror* nya yang sangat fenomenal. Pelaksanaan GWOT pula yang menghantarkan pemerintahan Bush menjadi sebagai salah satu pemerintahan terburuk sepanjang sejarah Amerika Serikat sesudah era Richard Nixon. GWOT dikritik sebagai sebuah ideologi yang justru menyebarkan teror, penindasan, menciptakan musuh, dan mempromosikan kekerasan, daripada mengurangi aksi teror maupun memperkuat keamanan. Menteri Luar Negeri AS, David Miliband menyatakan bahwa pelaksanaan GWOT sejak tragedi 11 September lebih banyak menciptakan hal berbahaya daripada hal baik. Miliband juga menyebutkan dalam pembukaan pidatonya di Mumbai pada bulan November 2001 bahwa GWOT adalah konsep yang “keliru dan menyesatkan”⁸, menciptakan lebih banyak kemarahan dan kebencian dunia internasional terhadap AS.

Kritik terutama adalah terkait perang Irak, konsep GWOT yang diusung Bush seolah telah lari seiring dengan obsesinya didalam perang Irak. Setelah keputusannya untuk menyerang Taliban dari Afghanistan dipuji sebagai sebuah langkah brilian yang tidak mungkin diambil oleh semua presiden AS, Bush justru melakukan melakukan invasi ke Irak yang sudah sangat jelas jauh dari keefektifan tujuan awal pembentukan GWOT yaitu justru

berfokus kepada masalah WMD. Perang Irak dapat dianggap sebagai kesalahan kebijakan luar negeri AS yang terbesar, pada perang ini AS kehabisan dana hingga US\$ 5 miliar dan menewaskan sebanyak 4.000 nyawa rakyat Amerika, ini membuat perang Irak menjadi sebuah bencana monumental⁹. Bush menuangkan sebagian besar sumber daya AS kedalam perang Irak. Pada perang Irak pula banyak pengamat yang menyatakan Bush tidak siap dalam peperangan, bahkan sangat disayangkan upaya diplomasi sama sekali tidak dipergunakan.

Pembangunan kamp penjara Guantanamo pun dianggap sebagai sebuah katalis untuk meradikalisasi puluhan juta umat Muslim, dan hal ini telah membuat AS kehilangan kepercayaan di Timur Tengah. Bush dituduh merusak posisi AS didunia. Pelaksanaan GWOT semakin dianggap sebagai penyebar kekerasan yang disponsori oleh negara. Bush dinilai mempergunakan ancaman teror sebagai pembenaran untuk menciptakan lebih banyak teror dan lebih berbahaya. Seluruh strategi yang terdapat didalam GWOT justru membuat dunia internasional memberikan pandangan lain terhadap barat, bahwa AS sendiri memiliki kesamaan dengan terorisme itu sendiri. Pemerintahan Bush di kritik di seluruh dunia untuk sikap pada berbagai isu domestik dan internasional, tetapi yang paling tidak dapat dimaafkan adalah GWOT telah banyak membunuh banyak orang tidak bersalah. Banyak prihatin tentang tindakan keras yang dihasilkan.

⁸ *Bush's War on Terror*, diakses dari: (<https://www.americanprogress.org/issues/security/news/2004/03/18/615/think-again-bushs-war-on-terror/>), pada 30 Maret 2017

⁹ *George W Bush: Winning the War on Terror*, diakses dari: (<http://www.telegraph.co.uk/comment/personal-view/3965454/George-W-Bush-winning-the-war-on-terror.html>), pada 02 April 2017

Pada bulan Mei 2003, Amnesty International menekankan *“The War on Terror* telah sangat jauh dari tujuan menciptakan dunia yang lebih aman, dan justru telah membawa dunia menjadi tempat lebih berbahaya dengan membatasi hak asasi manusia, merusak aturan hukum internasional, dan melindungi pemerintah dari pengawasan. Secara lebih dalam hal ini memunculkan perpecahan diantara orang-orang dari agama dan asal-usul yang berbeda, menabur lebih banyak benih konflik, dan berdampak luar biasa terhadap rasa takut sebanyak penyebaran kemiskinan”¹⁰.

Kritik secara aktif terus dilangsungkan oleh Amnesty Internasional terkait kebijakan GWOT, pada tahun 2004 Amnesty memberikan catatan keduanya bahwa “pemerintahan Bush dan kelompok-kelompok bersenjata telah meluncurkan perang terhadap nilai-nilai global, dan menghancurkan hak asasi manusia dari orang-orang biasa”. Kekerasan oleh kelompok-kelompok bersenjata telah meningkatkan pelanggaran oleh pemerintah yang telah dikombinasikan untuk menghasilkan serangan berkelanjutan terhadap hak asasi manusia dan hukum kemanusiaan internasional. Hal ini sangat jelas mengarah kepada tumbuhnya ketidakpercayaan, dan ketakutan dunia terhadap AS. Amnesty International mengecam keras kelompok-kelompok bersenjata yang bertanggung jawab atas kekejaman teroris seperti 9/11 akan tetapi solusi seperti GWOT justru membawa konflik ini menjadi lebih tidak aman dan justru menimbulkan ancaman baru yang signifikan untuk keadilan internasional¹¹.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *War on Terror was a Mistake, Says Miliband*, diakses dari:

Pada bulan Januari 2004 organisasi Human Right Watch juga mengungkapkan tanggapannya terkait kebijakan GWOT AS, yaitu bahwa “Keadilan tidak dapat tercipta tanpa menghormati hak asasi manusia. Sebagaimana dinyatakan didalam pembukaan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, ‘pengakuan atas martabat yang melekat dan hak-hak yang sama dan tidak dapat dicabut dari semua anggota keluarga manusia adalah dasar dari kebebasan, keadilan, dan perdamaian dunia’, retorika Bush mengakui akan adanya hak asasi manusia dan menegaskan bahwa perang melawan terorisme adalah perjuangan untuk melestarikan ‘tuntutan non-negotiable martabat manusia, aturan hukum, dan batasan kekuasaan peradilan negara yang setara’ sebagai Presiden, Bush mengatakan bahwa ia adalah lulusan kelas akademi militer West Point di bulan Juni 2002, akan tetapi tindakan pemerintahannya sangat bertentangan dengan latar belakang dan konsep yang ia sepakati, diantaranya praktek-praktek *counter-terrorism* Bush merupakan serangan menakutkan dari prinsip-prinsip dasar keadilan, akuntabilitas pemerintah, dan peran pengadilan”¹².

Selanjutnya, organisasi *Human Right Watch* menyampaikan pandangannya bahwa “meskipun dihadapi dengan pertempuran yang kompleks melawan terorisme internasional, AS tidak harus melepaskan tradisi keadilan dan akuntabilitas publik. AS telah lama memegang predikat sebagai negara dengan perwujudan pemerintahan yang

(<https://www.theguardian.com/politics/2009/jan/15/war-on-terror-miliband>), pada 30 Maret 2017

¹² *War on Terror*, diakses dari:

(<http://www.globalissues.org/issue/245/war-on-terror>), pada 30 Maret 2017

baik. Tetapi justru tata kelola yang baik dan perlindungan hak manusia pada masa pemerintahan Bush saat ini sangat membahayakan terkait dengan kebijakan *counter terrorism* pasca 11 September¹³.

Di era berkembangnya berbagai ancaman dan tantangan, proyeksi *hard power* memang dibutuhkan, tetapi dalam penggunaannya kebijaksanaan pemerintah sangat diperlukan, salah satunya adalah dengan menarik contoh penggunaan *hard power* di masa lalu sebagai pelajaran. Apabila pemimpin selanjutnya tidak mampu mengembalikan citra AS di dunia internasional, maka hal ini akan mempercepat penurunan kekuatan AS secara global, dan lebih lanjut membawanya kedalam jurang kehancuran.

Oleh sebab itu komitmen Obama yang jelas tentang penutupan perang dan penjara Guantanamo dalam kampanye kepresidenannya disambut oleh hampir seluruh rakyat Amerika. Pemerintahan Obama diharapkan mampu menjalankan komitmennya, dengan melanjutkan kebijakan GWOT namun dengan pendekatan yang lebih multilateral, mengurangi aspek militer, dan difokuskan kepada ancaman teror. Pemerintah harus mengatasi masalah terorisme melalui kerjasama internasional dan menggunakan hukum internasional, dengan menghormati kebebasan sipil serta hak asasi manusia.

Faktor Politik

Politik dalam negeri AS. Dalam sebuah sistem politik suatu negara terdapat banyak tuntutan dan dukungan merupakan sebuah inut yang mempengaruhi langkah-langkah selanjutnya dalam proses pengambilan

keputusan kebijakan luar negeri dan akan membentuk kondisi politik suatu negara. Kondisi politik dalam negeri akan sangat berpengaruh dalam mempengaruhi para pembuat keputusan dalam pengambilan keputusan luar negeri. Kondisi pemerintahan yang sedang berkuasa juga dapat berpengaruh terhadap kebijakan yang nantinya akan dibuat. Kebijakan pemerintah AS dipengaruhi situasi politik negeri dimana terdapat dukungan besar dari sebagian masyarakat AS terhadap pemerintahan presiden Obama.

Salah satu faktor politik dalam negeri ialah opini publik atau massa yang mempengaruhi (*mass influencer*) untuk membantu pengambilan keputusan dalam menentukan kebijakan luar negeri. Dalam sistem politik AS yang menganut pemerintahan demokrasi terdapat suatu pandangan politik bahwa lembaga politik atau pemerintah menerjemahkan keinginan rakyatnya dalam Kebijakan Luar Negeri. Opini publik digunakan sebagai alat oleh pengambil keputusan dan *policy influencers* lainnya, seolah-olah sekedar menjadis suatu kekuatan yang mengarahkan para pengambil keputusan. Sistem polling atau jejak pendapat dalam pemerintahan AS sudah dimulai sejak masa kampanye pemilu calon presiden John F. Kennedy dan sejak saat itu menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kantor kepresidenan.

Dalam pemerintahan di AS opini publik dalam bentuk hasil polling atas popularitas presiden merupakan salah satu senjata andalan dalam menekan kongres, birokrasi, maupun kelompok kepentingan. Kongres secara konstitusional memiliki otoritas dalam bidang politik dan keamanan nasional, dan rajin mengikuti perkembangan masyarakat terhadap Presiden yang disajikan dalam bentuk polling.

¹³ *Ibid.*

Berdasarkan hasil polling kemudian Kongres dapat menentukan langkah apa yang didukung atau ditolak dari setiap keinginan Presiden. Sedangkan Presiden dapat memanfaatkan hasil polling sesuai dengan kemauannya, apabila hasil polling bagus maka Presiden akan memanfaatkan secara kreatif untuk menekan Kongres dalam mencapai tujuan-tujuannya.

Pada masa pemerintahan Bush, rencana perang melawan teror di Afghanistan, Irak, dan Pakistan mengumumkannya penarikan pasukan militer nya di Afghanistan dan Irak.

Tidak hanya berdasarkan pada opini publik, salah satu faktor yang mempengaruhi tindakan pengambilan keputusan adalah *party influencers* atau pengaruh dari partai politik. Dalam dunia perpolitikan AS terdapat dua partai besar yang menonjol yakni Partai Republikan dan Partai Demokrat. Kedua partai memiliki karakteristik yang berbeda sehingga mempengaruhi karakter dan keputusan aktor dalam pengambilan keputusan. Secara umum dapat dilihat bahwa Partai Demokrat merupakan partai yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan HAM. Ketika negara dihadapkan pada suatu masalah atau konflik dimana keterlibatan kekuatan militer yang terbatas dan menggunakan diplomasi sedangkan republikan cenderung mendukung upaya kekuatan militer penuh untuk menggantikan rezim yang totaliter yang merugikan dan mengancam.

Faktor Ekonomi AS

Faktor ketiga yang mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri pada masa pemerintahan Obama adalah politik dan ekonomi dalam negeri

mendapatkan polling persetujuan yang besar, yaitu 51% mendukung perang diadakan di Afghanistan; 70% mendukung perang di Irak. Sementara sisanya mengatakan aksi militer pada tahun 2001 adalah kesalahan.

Pada masa pemerintahan Obama sebanyak 63% menyatakan pengiriman pasukan ke Afghanistan dan Irak adalah kesalahan. Hasil polling ini menjadi informasi yang dibutuhkan Obama untuk menentukan kebijakan LN dan

AS. Biaya pengeluaran untuk perang yang mengejutkan yaitu hampir US\$4,4 triliun dalam menjalankan konsep *Global War on Terror* telah menjadi salah satu penyebab terbesar terjadinya perubahan politik dalam negeri AS dan krisis fiskal yang membawa AS mengalami kebangkrutan pada bulan September 2011. Biaya yang sangat besar terutama yang dikeluarkan saat dan setelah perang Irak membuat Obama berjanji untuk menghentikan perang di Irak demi menghemat anggaran keuangan AS sehingga dapat dialihkan untuk membantu meringankan masalah hutang AS dan prioritas domestik.

Total biaya yang dihabiskan untuk ketiga operasi di Irak, Afghanistan, dan GWOT lainnya dalam tujuan meningkatkan keamanan telah secara tajam meningkat sejak serangan 9/11 dengan pengeluaran tertinggi adalah dalam perang Irak. Alokasi perang tahunan AS adalah melebihi dua kali lipat dari sekitar US\$ 34 miliar pada tahun fiskal 2001/2002 menjadi US\$ 80 miliar pada tahun fiskal 2003, otoritas anggaran AS untuk Irak, Afghanistan dan negara target operasi GWOT yang lain pada rentang tahun 2001-2010 dapat dilihat dilihat pada tabel 1 dan 2 berikut:

Tabel 1 Otoritas Anggaran untuk Irak, Afghanistan dan Operasi GWOT yang Lain Berdasarkan Permintaan tahun 2001-2005 (diperkirakan dan dinyatakan dalam miliar)

Operasi dan Sumber Pendanaan	2001/2002	2003	2004	2005
IRAK				
Departemen Pertahanan	0	50.0	56.4	83.4
Foreign Aid and Diplomatic Ops	0	3.0	19.5	2.0
VA Medical	0	0	0	0.2
Total	0.0	53.0	75.9	85.5
AFGHANISTAN				
Departemen Pertahanan	20.0	14.0	12.4	17.2
Foreign Aid and Diplomatic Ops	0.8	0.7	2.2	2.8
VA Medical	0	0	0	0.0
Total	20.8	14.7	14.5	20.0
PENINGKATAN SECURITY				
Departemen Pertahanan	13.0	8.0	3.7	2.1
Total	13.0	8.0	3.7	2.1
Dana Departemen Pertahanan yang tidak dialokasikan	0.0	5.5	0.0	0
TOTAL SELURUH MISI				
Departemen Pertahanan	33.0	77.4	72.4	102.6
Foreign Aid and Diplomatic Operations	0.8	3.7	21.7	4.8
VA Medical	0	0	0	0.2
Total Keseluruhan Misi	33.8	81.2	94.1	107.6

Sumber: Public laws, congressional appropriations reports, Department of Defense data, and CRS estimates

Tabel 2 Otoritas Anggaran untuk Irak, Afghanistan dan Operasi GWOT yang Lain Berdasarkan Permintaan tahun 2006-2010 (diperkirakan dan dinyatakan dalam miliar)

Operasi dan Sumber Pendanaan	2006	2007	2008	2009	2010
IRAK					
Departemen Pertahanan	98.1	126.8	138.3	90.6	61.9
Foreign Aid and Diplomatic Ops	3.2	3.2	1.9	3.0	2.3
VA Medical	0.4	0.9	0.9	1.2	1.2
Total	101.7	130.8	141.1	94.8	65.4
AFGHANISTAN					
Departemen Pertahanan	17.9	37.1	40.6	51.1	68.1
Foreign Aid and Diplomatic Ops	1.1	1.9	2.6	3.7	4.0
VA Medical	0.0	0.1	0.2	0.4	0.9
Total	19.0	39.1	43.4	55.2	72.9
PENINGKATAN SECURITY					
Departemen Pertahanan	0.8	0.5	0.1	0.2	0.2
Total	0.8	0.5	0.1	0.2	0.2
Dana Departemen Pertahanan yang tidak dialokasikan	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TOTAL SELURUH MISI					
Departemen Pertahanan	116.8	164.4	179.1	142.0	130.2
Foreign Aid and Diplomatic Operations	4.3	5.0	4.7	6.9	6.4
VA Medical	0.4	1.0	1.0	1.6	2.1
Total Keseluruhan Misi	121.4	170.4	184.8	150.4	138.6

Sumber: Public laws, congressional appropriations reports, Department of Defense data, and CRS estimates¹⁴

¹⁴ *Ibid.*

Sebagaimana dapat dilihat dalam tabel 4.1 dan 4.2 sekitar US\$683 miliar dana telah dihabiskan dalam perang Irak atau sebanyak 74% dari total anggaran yang dikeluarkan dalam GWOT tahun 2001 - 2010, US\$227 miliar untuk Afghanistan atau 22% dari total pengeluaran perang GWOT tahun 2001-2010, US\$ 29 miliar untuk meningkatkan keamanan yaitu sebanyak 3% dari keseluruhan total pengeluaran perang AS dalam GWOT tahun 2001-2010, dan US\$5 miliar atau 1% dana tidak dialokasikan. Pada tabel 4.1 dan 4.2 dapat dilihat pula bahwa biaya fiskal perang terutama dari Departemen Pertahanan AS telah didominasi oleh Irak, dan menunjukkan peningkatan dramatis sejak tahun 2006 seiring dengan meningkatnya jumlah pengiriman pasukan dan intensitas konflik yang tumbuh.

Kementerian Pertahanan Nasional AS juga memperkirakan anggaran yang dihabiskan AS untuk perang dalam melaksanakan GWOT berdasarkan tahun adalah: 1) tahun 2001 kongres menyesuaikan dana sebesar US\$22,9 miliar dana darurat untuk perang di Afghanistan pada bulan Desember 2001; 2) tahun 2002 sebesar US\$51,9 miliar untuk perang Irak yang dimulai sejak bulan Oktober; 3) pada tahun 2003 AS mengeluarkan anggaran sebesar US\$111,9 miliar untuk peluncuran perang Irak pada tanggal 19 Maret; 4) tahun 2014, AS mengeluarkan anggaran sebesar US\$105 miliar untuk meningkatkan perang Irak dan mengendalikan pemberontak; 5) tahun 2005, AS mengeluarkan anggaran sebesar US\$102,3 miliar untuk melindungi Afghanistan dari serangan Taliban dan mengamankan pemilu bebas pertama mereka; 6) tahun 2006 anggaran

AS adalah sebesar US\$127 miliar untuk membantu pemerintahan baru Afganistan berjuang untuk menyediakan pelayanan dasar termasuk perlindungan polisi; 7) tahun 2007, anggaran AS adalah US\$192,5 miliar dan menambah 20.000 tentara untuk diterbangkan ke Irak; hingga akhir pemerintahan Bush 8) pada tahun 2008 anggaran AS adalah US\$235,6 miliar untuk menarik semua kekuatan AS keluar dari Irak. Data ini menunjukkan bahwa Presiden Bush bertanggung jawab atas anggaran dari tahun 2002 - 2009 dengan tambahan US\$ 31 miliar untuk anggaran 2011 GWOT, total 9 tahun dibawah pemerintahan Bush anggaran untuk perang AS yang telah dihabiskan adalah mencapai US\$1,161 triliun.

Perang di Irak adalah yang paling banyak menyedot anggaran pertahanan AS terutama karena perang Irak berlangsung lebih lama daripada perang Vietnam. Perang Irak telah berlangsung lebih lama dari Perang Dunia I, Perang Dunia II, dan Perang Saudara. Lebih dari 4.000 orang Amerika telah tewas, lebih dari 60.000 orang Amerika terluka, dan AS telah menghabiskan sekitar US\$2,7 triliun pada perang ini dan sesudahnya¹⁵.

Ekonomi AS mengalami resesi, ini terjadi sejak tahun 2001, ketika terjadi serangan 9/11 dan krisis finansial tahun 2008. Tidak hanya itu, AS terlibat dalam hutang yang cukup banyak dikarenakan anggaran militernya yang habis dipergunakan dalam dua perang yang berkepanjangan yaitu di Afghanistan dan Irak. Selain kerugian materiil yang cukup besar, perang ini menewaskan 4.488 tentara AS dan

¹⁵ *Blueprint for Change: Obama and Biden's Plan for America*, 2008, diakses dari: (www.barackobama.com/pdf/ObamaBlueprintForChange.pdf), pada 04 April 2017, Hal. 68

melukai sebanyak 32.226 lebih tentara. Dana pajak yang dibayarkan rakyat AS sebanyak lebih dari US\$800 miliar habis hanya untuk perang Irak saja, terlebih lagi ini obsesi Bush pada perang Irak ini menambahkan hutang AS sebesar US\$19 triliun.

Hal ini yang kemudian menjadi tugas bagi pemerintahan Obama yaitu untuk berkomitmen mengurangi anggaran pertahanan. Penarikan pasukan keluar dari Irak pada tahun 2011 adalah salah satu upaya Obama dalam menanggulangi masalah ekonomi yang ditimbulkan akibat kebijakan GWOT Bush tersebut. Meskipun begitu upaya penarikan pasukan di Irak ternyata tidak membawa banyak perubahan terhadap anggaran AS untuk perang berdasarkan data Kementerian Pertahanan Nasional AS pengeluaran belanja perang pada era Obama masih mencapai US\$825 miliar, yaitu 30% dibawah pengeluaran Presiden Bush.

Faktor Karakteristik Pembuat Keputusan

Seluruh kebijakan yang terbentuk dalam suatu pemerintahan negara adalah sangat mencerminkan karakteristik maupun nilai-nilai dari orang yang paling berkuasa atau memiliki jabatan paling tinggi dalam suatu negara. Oleh sebab itu individu seorang presiden dapat mempengaruhi gaya kebijakan. Teori Pembuat Keputusan menyebutkan individu sebagai aktor rasional dimana perilakunya menjadi salah satu faktor pembentukan kebijakan luar negeri suatu negara.

Presiden mereka. Pada masa pemerintahan Presiden George W. Bush memperlihatkan keyakinan dan kepastian moral yang tercermin dalam keyakinannya terhadap agamanya, kebijakan yang diambil Bush juga

cenderung dipengaruhi oleh faktor psycho-biography nya yang dibesarkan oleh lingkungan militer sehingga membentuk pribadinya disiplin dan tegas, ini pun tampak hingga ia besar, Bush memiliki ketertarikan terhadap militer yang membuatnya masuk menjadi *military service* pada masa perang Vietnam.

Ketika kepemimpinan Bush digantikan oleh Obama, tampak kecenderungan kuat arah pengambilan kebijakan AS adalah sentralisasi, dengan penuh pertimbangan dan kehati-hatian, serta kontrol personal dalam setiap detail kebijakan. Seperti kebanyakan Presiden baru lainnya, sikap pengambilan keputusan Obama pun ditentukan oleh faktor pembelajaran Obama terhadap kesalahan-kesalahan yang terjadi pada pemerintahan sebelumnya.

Karakteristik dan gaya pengambilan keputusan Presiden Barack Obama didominasi oleh tiga hal, yaitu: 1) latar belakang pendidikan yang membuat setiap proses pengambilan keputusan Obama didasari kepada intelektualitas dan refleksi filosofis; 2) ketersediaannya untuk memahami perspektif selain dirinya sendiri; dan 3) penolakannya terhadap ideologi yang kaku membuat Obama lebih bersandar kepada relativitas daripada nilai yang absolut, sehingga dalam proses pengambilan keputusan Obama memiliki apa yang disebut sisi praktis untuk pragmatisme dan kompromi, sehingga cenderung lebih lamban dalam berpikir¹⁶. Sisi pragmatis Obama terutama terlihat ketika selama masa kampanye tahun 2007 ia mengumumkan

¹⁶ Wesley Widmaier, 2015, *Presidential Rhetoric from Wilson to Obama: Constructing Crises, Fast and Slow*, Routledge Studies in US Foreign Policy. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge, hal 2-3

bahwa ia tidak akan terburu-buru menarik pasukan di Irak bahkan untuk menghentikan Genosida¹⁷.

Tragedi 9/11 telah menjadi pukulan yang mengejutkan bagi Presiden Bush yang kemudian mendongnya menjadi sangat agresif dalam menghukum teroris dan bahkan menyatakan akan memusuhi semua orang yang terlibat dalam aksi terorisme.

Sementara Presiden Obama lebih mengambil pendekatan *self-conscious* dalam setiap pengambilan keputusannya, hal ini ditandai dengan sikapnya yang cenderung analitis dan hati-hati. Presiden Obama menggambarkan metode pendekatannya ini sebagai “bersama-sama menyatukan orang-orang terbaik dan memperkerjakan mereka sebagai tim; menitik beratkan kepada kekuatan analitis dalam mengevaluasi sifat dari sebuah masalah; memasikan bahwa setiap perbedaan pendapat didengar dan berbagai pilihan dieksplorasi”¹⁸.

Obama menjelaskan pendekatannya relatif menggunakan tipe pendekatan analitik dalam setiap pengambilan keputusan sebagai pendekatan rasional, hal ini disampaikan Obama dalam pernyataan bahwa “anda harus membuat keputusan berdasarkan informasi bukan emosi”. Secara implisit karakteristik presiden Obama tampak sangat kontras berbeda dengan George W. Bush terutama dalam pengambilan keputusan. Terkait kepada pernyataan Obama, Bush justru memberikan tanggapan berkebalikan yaitu “saya

hanya berpikir secara naluriah. Saya bukan pemain buku teks. Saya seorang pemain utama”¹⁹.

Keputusan Presiden Bush dalam membuat kebijakan perang cenderung kearah kerahasiaan, *top-down control*, penjagaan ketat atas informasi, mengabaikan penilaian pada profesional, dan hasil musyawarah ahli aksekutif yang mungkin saja tidak setuju atas keberlanjutan Perang. Sebaliknya, Presiden Obama dalam kecenderungannya mengambil keputusan perang selalu diawali dengan pembahasan dan proses negosiasi antara pendukung militer garis keras dan pejabat sipil yang menyukai pendekatan lebih sederhana dalam resolusi konflik. Kehati-hatian dan kadang membutuhkan waktu dan proses yang cukup panjang, adanya musyawarah menjadi gaya Obama dalam mengambil keputusan. Sebagai contoh, Obama ketika memutuskan apakah dan berapa banyak perang akan ditingkatkan di Afghanistan, ia dikritik karena mengambil begitu banyak waktu untuk memutuskan, tetapi sebagaimana Obama sampaikan dalam serangkaian pertemuan dengan NSC dan pemimpin militer, adalah tekadnya untuk tidak terburu-buru dalam berkomitmen terutama terkait penambahan pasukan AS dalam perang.

Dengan demikian Obama dan Bush memiliki perbedaan yang sangat kontras terkait pendekatannya dan proses pengambilan keputusan perang. Karakteristik yang paling mencolok dalam gaya pengambilan keputusan Obama ialah keterlibatan pribadinya dalam rincian kebijakan, dengan menolak keterlibatan perantara baik dalam prinsip maupun dari staf yang ia

¹⁷James M. McCormick, 2012, *the Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, Lanham: Rowman & Littlefield Publ, hal. 432

¹⁸James P. Pfiffner, *Decision Making in the Obama White House*, diakses dari: (<http://www.marioguerrero.info/326/Pfiffner2011.pdf>), pada 30 Maret 2017

¹⁹Bob Woodward, 2002, *Bush at War*, New York: Simon and Schuster

pilih sendiri, Obama menggali sangat dalam kedalam kebijakan utama pemerintahannya.

Obama dalam hal pengambilan keputusan hampir menyerupai Presiden Carter dan Clinton dan berseberangan dengan Presiden Reagan dan George W. Bush. Ketika Obama berpikir bahwa penasihat militernya tidak memberikannya berbagai pilihan yang ia butuhkan, ia akan mendiktekan nota yang ia tentukan secara persis tentang keputusannya pada eskalasi perang Afghanistan. Khususnya semua keputusan kebijakan utama Obama berada dalam arah yang moderat, yaitu jauh dari keinginan dasar Partai Demokrat dan menuju pusat spektrum politik. Pendekatan Obama lebih banyak dipengaruhi oleh saran-saran yang dianjurkan oleh para ilmuwan politik, setiap kebijakan yang diambil pun oleh sebab itu dijamin telah sepenuhnya diperiksa dan berdasarkan kepada baerbagai pilihan kebijakan yang serius, mengenai apakah keputusan yang diambil kemudian berhasil atau sudah bijaksana adalah sebuah masalah yang terpisah.

KESIMPULAN

Teori politik luar negeri menitik fokuskan kepada level individu yaitu peran pemimpin sebagai aktor utama dalam proses pengambilan keputusan internasional suatu negara. Dengan kata lain dimensi manusia dianggap lebih efektif dari proses politik luar negeri itu sendiri. Pada teori politik luar negeri pula dijabarkan alat untuk menganalisa faktor-faktor yang paling penting untuk untuk menjelaskan pilihan-pilihan politik luar negerinya. Dengan demikian untuk menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi Presiden Barack Obama

sebagai seorang *decision-maker* (pembuat keputusan) dalam melanjutkan kebijakan *Global War on Terror* (GWOT) era George Bush adalah melalui: 1) motivasi (nilai-nilai, dan norma-norma yang dianut); 2) arus informasi diantara mereka; 3) pengaruh dari berbagai politik luar negeri terhadap pilihan mereka sendiri; 4) keadaan atau situasi untuk mengambil keputusan (*occasion for decision*) yang 5) mengacu pada sifat-sifat khusus situasional yang ada pada waktu keputusan itu.

Presiden Barack Obama memiliki perbedaan nilai dan norma-norma yang dipercayai dengan George W. Bush, berdasarkan sejarah hidup, Bush yang dibesarkan oleh lingkungan militer tertarik dengan militer dan membuat pribadinya menjadi disiplin dan tegas dan mempengaruhi keputusan pengambilan kebijakan internasional kearah militer garis keras. Sementara Obama dipengaruhi oleh lingkungan cendekia dan toleransi terhadap perbedaan nilai-nilai sehingga lebih praktis untuk pragmatis dan kompromi sehingga proses pengambilan keputusan cenderung mengutamakan jalur musyawarah dari ahli atau eksekutif profesional.

Gagasan GWOT (*Global War on Terror*) pada masa pemerintahan Obama sebenarnya sangat mirip dengan strategi GWOT yang lama yang digunakan dalam pemerintahan Bush, hanya saja fokus perhatian GWOT Bush ialah kepada Afghanistan dan Irak, sementara pada era Obama kepada Afghanistan dan Pakistan.

Strategi yang digunakan pada masa pemerintahan Obama untuk berperang di Afghanistan memiliki kemiripan mencolok dengan strategi yang digunakan pemerintahan Bush di Irak. Termasuk lonjakan jumlah pasukan

di wilayah Perang. Obama dalam hal ini menggeser prioritas dari Irak dengan menjadikan Afghanistan sebagai agenda utama pemberantasan terorisme internasional. Hal ini dipengaruhi oleh kebencian rakyat AS dan dunia internasional terhadap perang di Irak yang telah banyak membawa kerugian, baik materiil maupun korban sipil dan militer dari AS sendiri, AS mengalami kerugian pada perang Irak hampir sebanyak 4,4 triliun dan membawanya kepada krisis fiskal.

Sejak masa kampanye kepresidenan, sosok Obama sudah menjanjikan perubahan pada masa pemerintahannya yaitu penutupan Guantanamo Bay dan penghentian perang panjang di Irak. Hal ini yang membuat Obama mendapatkan dukungan besar dari sebagian masyarakat AS.

Bush terlihat begitu jelas bergantung kepada kekuatan militer dalam memerangi kelompok Al-Qaeda yang berada di bawah pimpinan Osama bin Laden. Sedangkan Obama lebih kepada pemanfaatan strategi yang diperkenalkan sebagai konsep *Smart Power* yang merupakan perpaduan *hard* dan *soft power*. Meski tetap melibatkan kekuatan militer, Obama lebih menggunakan pendekatan strategis untuk meminimalisir jumlah korban berjatuhan terutama dari pihak Afghanistan. Pada *smart power* jaringan terorisme global tidak lagi menjadi sasaran operasi, tetapi lebih menitik beratkan kepada penyerangan terhadap Al-Qaeda dan sekutunya saja, operasi ini disebut dengan *targeted killing*. Pada misi GWOT Obama berhasil membunuh letnan-letnan Al-Qaeda dan Osama bin Laden pimpinan Al-Qaeda di Pakistan.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal:

Belasco, Amy. 2009, *the Cost of Iraq, Aghanistan, and Other Global War on Terror Operation Since 9/11*, dari: (<https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL33110.pdf>), pada 04 April 2017

Blueprint for Change: Obama and Biden's Plan for America, 2008, diakses dari: (www.barackobama.com/pdf/ObamaBlueprintForChange.pdf), pada 04 April 2017

Pfiffner, James P. *Decision Making in the Obama White House*, diakses dari: (<http://www.marioguerrero.info/326/Pfiffner2011.pdf>), pada 30 Maret 2017

Buku:

A, Paul Anderson 1987. "What Do Decision Makers Do When They Make a Foreign Policy Decision? The Implications for the Comparative Study of Foreign Policy", in Charles E. Hermann, Charles W. Kegley Jr., and James N. Rosenau, eds., *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston, Unwin

Jensen, Llyod. 1982. *Explaining Foreign Policy*. New Jersey, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs

Lovel, John P. 1970. *Foreign Policy in Perspective: Strategy, Adaptation, Decision Making*. New York, Holt, Rinehart and Winston, Inc.

McCormick, James M. 2012. *the Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, Lanham: Rowman & Littlefield Publ,

Snyder, Richard C., H.W. Bruck, and Burton Sapin, eds., *Foreign Policy*

Decision-Making: Analytical perspective to the Study of International Politics, New York, The Free Press, 1962 ; Valerie M. Hudson, Derek H. Chollet, and James M. Goldgeier, *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York, Palgrave Macmillan

Widmaier, Wesley. 2015. *Presidential Rhetoric from Wilson to Obama: Constructing Crises, Fast and Slow*, Routledge Studies in US Foreign Policy. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge

Woodward, Bob. 2002. *Bush at War*. New York: Simon and Schuster

Website:

Bush's War on Terror, diakses dari: (<https://www.americanprogress.org/issues/security/news/2004/03/18/615/think-again-bushs-war-on-terror/>), pada 30 Maret 2017

George W. Bush: Foreign Affairs, diakses dari: (<http://militercenter.org/president/biography/gwbush-foreign-affairs>), pada 14 Februari 2017

George W Bush: Winning the War on Terror, diakses dari: (<http://www.telegraph.co.uk/comment/personal-view/3965454/George-W-Bush-winning-the-war-on-terror.html>), pada 02 April 2017

Jose Luis Valdes, dkk, *Saving the Homeland: Obama's New Smart Power Security Strategy*, diakses dari: (<http://www.revistascisan.unam.mx/Voices/pdfs/9221.pdf>), pada 14 Februari 2017

War on Terror, diakses dari: (<http://www.globalissues.org/issue/>

245/war-on-terror), pada 30 Maret 2017.

War on Terror was a Mistake, Says Miliband, diakses dari: (<https://www.theguardian.com/politics/2009/jan/15/war-on-terror-miliband>), pada 30 Maret 2017